

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Sebagai sebuah negara hukum, maka seluruh tindakan negara haruslah mempunyai dasar kewenangan atau legitimasi. Prinsip negara hukum yang sedemikian rupa disebut “asas legalitas”.<sup>1</sup> UUD 1945 pasal 33 ayat (2) cabang-cabang produksi yang penting dikuasai oleh negara dan ayat (3) menyatakan sumber daya alam baik itu bumi, air dan seluruh kekayaan alam didalamnya dikuasai oleh negara untuk dipergunakan bagi hajat hidup orang banyak untuk dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Disinilah landasan pemerintah melakukan monopoli di bidang perekonomian di Indonesia bagi hajat hidup orang banyak. Peran dari pemerintah dalam melakukan kegiatan penguasaan dari segala sumber daya alam di Indonesia pun dilaksanakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional sebagaimana pasal 33 ayat (4).

Sehingga pengelolaan dari sumber daya alam di Indonesia dilakukan secara bersama-sama baik bagi pemerintah dan masyarakat demi memajukan perekonomian Indonesia. Dalam memajukan perekonomian

---

<sup>1</sup> Julius Sembiring, “Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Agraria”. Bhumi. Vol.2 No.2, November 2016 hlm 120

adanya beberapa cabang produksi dikuasai oleh negara untuk melalui badan ataupun lembaga demi menopang perekonomian Indonesia sehingga dapat dimaksimalkan untuk kepentingan hajat hidup orang banyak.

Perhatian utama dalam monopoli ialah pembahasan pembentukan hukum persaingan usaha. Akan tetapi perlu diingat bahwa sekalipun demikian, monopoli itu sendiri pada dasarnya bukanlah suatu bentuk kejahatan bertentangan dengan hukum apabila diperoleh dengan cara-cara yang fair dan tidak melanggar hukum monopoli baru dilarang. Apabila perusahaan yang memiliki monopoli itu melakukan monopolisasi.<sup>2</sup>

Diketahui bahwa persaingan bisnis kerap mendorong pelakunya melakukan praktik persaingan usaha tidak etis. Dalam etika bisnis akan bersinggungan juga dengan peraturan persaingan usaha seperti diketahui bahwa dalam dunia usaha bahwa dalam dunia usaha bersifat dinamis dan terus menerus berusaha menghasilkan uang.<sup>3</sup> Demi mempertahankan perusahaannya kerap kali para pelaku usaha melakukan suatu jalan pintas sehingga merugikan bagi para pelaku usaha lain.<sup>4</sup>

Praktik Monopoli dan Persaingan usaha harus diatur sedemikian mungkin agar tidak menjadi sarana praktik monopoli dalam sistem perekonomian nasional, oleh karena itu untuk mengaturnya menurut hukum

---

<sup>2</sup> Eka Junila Saragih, "Konsep Monopoli Dalam Tinjauan Bisnis Islam", al-Maslahah. Vol.13 No.2, Oktober 2017 hlm 268

<sup>3</sup> Tuti Andjarsari, "Implementasi Praktek Monopoli Di Indonesia Kasus: Lisensi McDonald's Indonesia". Faculty of Economic Muhammadiyah Surabaya. Vol.7 No.12, Januari 2010 hlm 11

<sup>4</sup> Luh Mita Marhaeni dan Anak Agung Gde Oka Parwata, "Peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam Mencegah Terjadinya Praktek Monopoli Melalui Kartel". Kertha Semaya. Vol.06 No.2, Maret 2018 hlm 2

cara yang paling sederhana dan sesuai dengan mekanisme hukum adalah para pelaku usaha hendaklah bersaing secara sehat dengan berpedoman kepada undang-undang yang berlaku.

Mengenai kebijakan persaingan usaha adalah kebijakan yang berkaitan dengan masalah-masalah dibidang persaingan usaha yang harus dipedomani oleh pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya dan melindungi kepentingan konsumen.<sup>5</sup>

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dimaksudkan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan yang sama kepada setiap pelaku usaha dalam berusaha, dengan cara mencegah timbulnya praktik-praktik monopoli dan/atau persaingan usaha yang tidak sehat lainnya dengan harapan dapat menciptakan iklim usaha yang kondusif, di mana setiap pelaku usaha dapat bersaing secara wajar dan sehat. Untuk itu, diperlukan aturan hukum yang pasti dan jelas yang mengatur larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat lainnya.<sup>6</sup> Adapun tujuan dari pembentukan Undang-Undang persaingan usaha yaitu:<sup>7</sup>

- a. menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;

---

<sup>5</sup> Hermansyah, *Pokok-pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008 hlm 2

<sup>6</sup> Rachmadi Usman S.H., M.H., *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, hlm 13-14

<sup>7</sup> Pasal 3 UU No.5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

- b. mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil;
- c. mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan
- d. terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Demi menjalankan, mengawasi, dan memberi sanksi bagi para pelaku usaha yang melakukan kegiatan persaingan usaha tidak sehat maka dibentuklah lembaga independen demi menyelesaikan persoalan persaingan usaha dalam menyelesaikan dan mempercepat penanganan perkara. Dasar pembentukan Komisi Pengawas adalah pasal 30 ayat (1) yang menyatakan: "Untuk mengawasi pelaksanaan Undang-Undang ini maka dibentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha". KPPU sendiri dalam menjatuhkan hukumannya hanya menjatuhkan sanksi administratif, dan untuk sanksi pidana diserahkan pada pengadilan negeri.

Permasalahan-permasalahan yang timbul dalam persaingan usaha seyogyanya tidak terjadi apabila adanya kesadaran dari para pelaku usaha tidak melakukan persaingan usaha tidak sehat. Namun perlu diingat dalam melakukan kegiatan ekonomi kadang kali para pelaku usaha hanya mementingkan kepentingan dirinya sendiri, tanpa peduli dengan keadaan sekitarnya. Adanya persaingan tidak sehat tentu akan merugikan konsumen dan terjadinya penguasaan atas produksi dan pemasaran barang atau jasa

akan mengakibatkan pasar tidak bersaing secara sehat sebab tidak adanya pilihan kepada masyarakat atas kebutuhan yang diperlukan. Maka akan timbullah para pelaku usaha yang dapat menentukan harga dengan seenaknya dengan begitu pasar akan mengalami ketidak berpihakan pada masyarakat dengan harga tidak diukur dengan daya beli masyarakat.

Seperti adanya penguasaan atas produksi dan penguasaan pasar gas bumi untuk industri yang terjadi di Kota Medan pada tahun 2015. Gas bumi merupakan hasil kekayaan alam dari Indonesia sehingga adanya penguasaan dari negara demi kepentingan masyarakat umum. Pengelolaan dari eksplorasi sampai dengan perniagaannya pun harus dilakukan dengan kesesuaian dari daya beli masyarakat, sebab penentuan harga jual yang tinggi akan mengakibatkan harga kebutuhan lain di bidang industri akan meningkat juga. Peningkatan biaya produksi tentu akan berpengaruh pada peningkatan harga produk. Peningkatan harga produk tersebut mengakibatkan penurunan produktifitas perusahaan dan penurunan daya saing perusahaan terhadap pesaing. Tingginya harga yang harus dibayar oleh konsumen menyebabkan penurunan kesejahteraan total konsumen dan produsen.

Apabila perusahaan tidak menaikkan harga produk untuk menjaga daya saing, maka perusahaan harus melakukan penghematan biaya produksi dengan cara mengurangi biaya-biaya produksi yaitu mengurangi pegawai dan mengurangi produksi. Pengurangan pegawai akan meningkatkan tingkat pengangguran di Sumut. Sehingga pada akhirnya kenaikan harga gas

oleh PGN mengakibatkan penurunan kesejahteraan total di pasar yang ditanggung oleh perekonomian.

Monopoli yang dilakukan oleh PGN sendiri merupakan monopoli yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan dari hak usaha eksklusif. Hak usaha eksklusif, yaitu hak yang diberikan oleh Pemerintah kepada pelaku usaha eksklusif, yaitu yang diberikan oleh Pemerintah kepada pelaku usaha tertentu yang tidak didapatkan oleh pelaku usaha yang lain, misalnya agen tunggal, importir tunggal, pembeli tunggal. Pada umumnya hal ini terkait dengan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara, asalkan diatur dalam undang-undang dan diselenggarakan oleh BUMN atau badan/lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah.<sup>8</sup>

PGN yang menguasai gas bumi di Medan untuk kebutuhan industri merupakan hak eksklusif diberikan pemerintah untuk menguasai hajat hidup orang banyak. Pedoman dari pelaksanaan pasal 51 UU No. 5 tahun 1999 menjelaskan penyelenggaraan monopoli atau pemusatan kegiatan produksi atau pemasaran barang baik itu barang atau jasa yang menguasai hidup orang banyak serta cabang produksi yang penting bagi negara diutamakan dan terutama diselenggarakan oleh BUMN.

---

<sup>8</sup> Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pasal 17 (Praktek Monopoli) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Kegiatan yang menguasai hidup orang banyak serta cabang produksi yang penting bagi negara diutamakan dilaksanakan oleh BUMN. Adanya disini pengecualian dari monopoli oleh PGN yang menguasai gas bumi di Medan yang dilakukan untuk hajat hidup orang banyak di Medan. Akan tetapi KPPU melakukan investigasi terhadap PGN disebabkan adanya kenaikan harga gas bumi di Medan padahal PGN sendiri merupakan BUMN.

Adanya investigasi oleh KPPU wilayah medan pun dilakukan sampai adanya putusan dan dinyatakan PGN melanggar pasal 17 UU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. PGN sebagai perusahaan yang dikenakan sanksi mengajukan keberatan kepada PN Jak-Bar atas putusan KPPU dan di tingkat PN Jak-Bar menerima keberatan dari PGN dan pada tingkat Kasasi MA pun menolak kasasi dari termohon yang menguatkan putusan PN Jak-Bar.

Majelis Hakim menganggap adanya monopoli gas bumi oleh PGN ialah sesuatu yang telah dikecualikan pada Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pertimbangan hakim sendiri adanya penetapan harga gas bumi melalui pipa area Medan pada bulan Agustus 2015 s.d November 2015 harga gas bumi diatur dan ditetapkan oleh pemerintah, sehingga kegiatan pemohon merupakan pengecualian dari berlakunya Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat terhadap PGN.

Maka adanya perbedaan pendapat pada pertimbangan hukum dari KPPU dengan PN Jakbar dan Mahkamah Agung dalam putusan PGN memberikan penafsiran yang berbeda dari penerapan pasal 17 UU No. 5 Tahun 1999, sehingga adanya penafsiran bahwa PGN yang merupakan BUMN merupakan alasan pengecualian dari berlakunya pasal 17 UU No. 5 Tahun 1999. Dari paparan masalah diatas maka penulis dalam tugas akhir hendak menganalisis putusan tersebut dengan judul “MONOPOLI GAS BUMI OLEH BUMN DILIHAT DARI PERSPEKTIF UU NO 5 TAHUN 1999 TENTANG LARANGAN PRAKTEK MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT (Studi Terhadap PT PGN dalam Putusan KPPU No. 09/KPPU-L/2016 Jo. Putusan PN Jak-Bar No. 02/Pdt.sus.KPPU/2017/PN Jkt.Brt Jo. Putusan Kasasi MA No. 511 K/Pdt.Sus-KPPU/2018)”

#### **B. Rumusan Masalah**

1. Apakah pengecualian pasal 17 oleh pasal 50 huruf (a) UU No. 5 Tahun 1999 dapat diberlakukan pada kasus Monopoli Gas Bumi oleh PGN di Area Medan?
2. Bagaimana putusan dan pertimbangan Majelis Komisi KPPU dalam memutus perkara PGN di Area Medan?
3. Bagaimana putusan dan pertimbangan Majelis Hakim PN Jakbar Majelis Hakim Kasasi MA dalam memutus perkara PGN di Area Medan?



### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk Mengetahui Apakah pengecualian pasal 17 oleh pasal 50 huruf (a) UU No. 5 Tahun 1999 dapat diberlakukan pada kasus Monopoli Gas Bumi oleh PGN di Area Medan
2. Untuk Mengetahui Bagaimana putusan dan pertimbangan Majelis Komisi KPPU dalam memutus perkara PGN di Area Medan?
3. Untuk Mengetahui Bagaimana putusan dan pertimbangan Majelis Hakim PN Jakbar Majelis Hakim Kasasi MA dalam memutus perkara PGN di Area Medan

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini dapat digunakan untuk menambah pengetahuan tentang pertimbangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Barat dan Majelis Hakim dalam memutuskan perkara Perusahaan Gas Negara (PGN) terhadap batalnya putusan KPPU oleh Pengadilan Negeri Jakarta Barat dan dikuatkan oleh Putusan Mahkamah Agung.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan pertimbangan bagi aparat penegak hukum agar lebih berhati-hati dan lebih teliti dalam melaksanakan tugasnya, terutama dalam putusan dilakukan oleh bagi penegak hukum dapat memberikan sanksi administratif maupun pidana.

Selain itu, hasil yang dicapai dalam penelitian ini dapat digunakan referensi atau rujukan dalam penelitian serupa.

#### **E. Kegunaan Penelitian**

Dengan tercapainya penelitian ini, maka Penulis berharap penelitian ini dapat memberikan beberapa kegunaan diantaranya:

##### **1. Kegunaan Praktis**

###### **a. Bagi Penulis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman serta pemikiran di bidang persaingan usaha dan anti monopoli yang diberlakukan di Indonesia.

###### **b. Bagi Instansi Penegak Hukum**

Penelitian ini dibuat dengan harapan memberikan pemikiran berupa karya tulis dapat dijadikan pembenahan dalam penegakan hukum dalam kasus- kasus terkhusus di bidang persaingan usaha dan anti monopoli.

###### **c. Bagi Masyarakat**

Penelitian ini dibuat adanya pemahaman dan menambah pengetahuan masyarakat terhadap persaingan usaha dan anti monopoli yang diberlakukan di Indonesia.

##### **2. Kegunaan Teoritis**

Penelitian ini dibuat dengan harapan dapat memberikan pandangan, manfaat, serta sumbangsih yang benar-benar berguna bagi pihak akademisi, instansi penegak hukum, masyarakat maupun penulis

terhadap rangkuman permasalahan yang diangkat dalam karya tulis ini.

#### **F. Metode Penelitian**

Tipe Penelitian ini disusun dengan menggunakan Tipe Penelitian secara Yuridis Normatif. Guna mendapatkan hasil yang berkualitas dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, maka diperlukan suatu metode penelitian yang tepat. Dalam penyusunan tugas akhir dibutuhkan data yang akurat, baik data primer dan data sekunder.

Penelitian ini membutuhkan beberapa jenis bahan hukum dari berbagai literatur maupun beberapa sumber hukum yang berbeda yaitu:

a. Data Primer

Data primer diperoleh melalui putusan KPPU No.09/KPPU-L/2016 jo. Putusan PN Jak-Bar No.02/Pdt.sus.KPPU/2017/PN Jkt.Brt jo. Putusan Kasasi MA No.511 K/Pdt.Sus-KPPU/2018 dan peraturan perundang-undangan atau hukum positif yang berlaku di Indonesia yaitu Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Anti Monopoli serta beberapa peraturan perundang-undangan yang dimungkinkan digunakan dalam pembahasan.

b. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh melalui buku,jurnal,hasil penelitian terdahulu dll.

c. Data Tersier

Data tersier diperoleh melalui ensiklopedia, kamus dll.

Teknik pengumpulan bahan hukum penelitian menggunakan studi kepustakaan, dalam penelitian ini juga akan mengkaji beberapa sumber data maupun peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan persaingan usaha tidak sehat dan tindakan monopoli.

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini ialah analisis kualitatif agar lebih berfokus terhadap analisis hukum dan pertimbangan hakim dalam memutus perkara. Adapun penelitian ini juga menelaah dari bahan-bahan hukum yang berhubungan dengan penelitian sehingga dapat digunakan dalam menjawab permasalahan yang diteliti.

#### **G. Sistematika Laporan Penelitian**

Dalam memberikan gambaran secara menyeluruh mengenai sistematika penelitian maka peneliti menyiapkan suatu sistematika penelitian hukum. Adapun sistematika penelitian ini terbagi menjadi 4 (empat) bab. Sistematika dalam penelitian hukum diuraikan sebagai berikut:

#### **BAB I : PENDAHULUAN**

Tindakan Monopoli oleh negara dapat dilakukan berdasarkan konstitusi UUD 1945 pasal 33 ayat 2 dan 3 yang menguasai hajat hidup orang banyak dan komoditas

vital bagi negara. Pelaksanaan dari kegiatan perekonomian di Indonesia dilakukan secara bersama-sama pemerintah dengan para pelaku usaha demi memajukan perekonomian Indonesia sesuai dari pasal 33 ayat 4.

Untuk memberikan batasan bagi pelaksanaan kegiatan perekonomian di Indonesia UU No.5 Tahun 1999 sendiri merupakan aturan yang memberi batasan dalam melakukan kegiatan usaha bagi para pelaku usaha sehingga tidak menguntungkan individu maupun golongan tertentu. Dalam UU No.5 Tahun 1999 juga memberikan pengecualian berlakunya UU No.5 Tahun 1999 yang terdapat pada pasal 50 dan 51 dimana salah satunya mengenai kegiatan BUMN yang menguasai hidup orang banyak dan komoditas vital bagi negara dapat dikecualikan.

Akan tetapi adanya suatu putusan KPPU mengenai tindakan monopoli oleh PT. Perusahaan Gas Negara (PGN) oleh KPPU menjadi sebuah pertanyaan sebab PGN merupakan perusahaan BUMN yang melakukan kegiatan penyaluran gas bumi di Area Medan. Pada tahap keberatan dan Kasasi putusan KPPU dibatalkan dan Majelis Hakim berpendapat bahwa tindakan KPPU dikecualikan sesuai pasal 50 huruf a UU No.5 Tahun 1999.

## BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Dalam penulisan skripsi ini penulis melakukan tinjauan pustaka sebagai berikut:

### A. Tinjauan Umum Tentang Monopoli

1. Pengertian Monopoli
2. Dasar Hukum Anti Monopoli
3. Unsur-Unsur Monopoli
4. Faktor-Faktor dan Akibat Monopoli
5. Pengecualian Monopoli

### B. Tinjauan Umum Tentang Gas Bumi

1. Pengertian Gas Bumi
2. Pemanfaatan Gas Bumi

### C. Tinjauan Umum Tentang BUMN

1. Pengertian BUMN
2. Tujuan Badan Usaha Milik Negara
3. Jenis-Jenis BUMN

### D. Tinjauan Umum Tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha

1. Pengertian KPPU
2. Wewenang KPPU

3. Tugas KPPU

4. Prosedur Kerja KPPU

5. Upaya Hukum Terhadap Putusan KPPU

E. Tinjauan Umum Tentang Pedoman Pasal 50 Huruf

(a)

1. Unsur-unsur Pasal 50 huruf a

2. Tujuan Pedoman Pasal 50 Huruf a

3. Pedoman Pelaksanaan dan Pengecualian dari  
Pasal 50 huruf a

### BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan hierarki kewenangan PGN telah memenuhi dari pasal 50 huruf a diatur lebih lanjut dalam Perkom KPPU mengenai batasan PGN melakukan kegiatan penetapan harga gas bumi telah diatur setingkat UUD 1945 pada pasal 2 dan 3 sendiri sehingga pasal 50 huruf a telah terpenuhi dan dapat dikecualikan dari UU No.5 Tahun 1999.

Majelis KPPU menyatakan bersalah PGN berpendapat bahwa tindakan dalam penetapan angka proyeksi volume Arun terlalu berlebihan sehingga PGN tidak memperhitungkan daya beli konsumen dalam negeri.

Hal tersebut mengakibatkan pedoman dari penetapan harga oleh PGN tidak terpenuhi melanggar pasal 17 UU No.5 Tahun 1999.

Majelis Hakim di tingkat PN dan Kasasi berpendapat bahwa tindakan PGN dalam menetapkan harga merupakan bagian kebijakan pemerintah sebab adanya pelaporan kepada menteri yang bersangkutan yaitu Kementerian ESDM. Dengan demikian obyek perkara dikecualikan sesuai pasal 50 huruf a UU No.5 Tahun 1999.

#### BAB IV : PENUTUP

Tindakan PGN merupakan pengecualian dari UU No.5 Tahun 1999 disebabkan memenuhi unsur dari pasal 50 huruf a. Majelis Komisi memutuskan bersalah PGN melakukan tindakan monopoli ialah penetapan angka proyeksi yang berlebihan tidak sesuai nilai riil dari volume milik Arun. Majelis Hakim PN dan Kasasi membatalkan putusan KPPU dan menganggap bahwa PGN merupakan obyek yang dikecualikan sesuai pasal 50 huruf a UU No.5 Tahun 1999.

Maka disini memberikan saran bahwa Peraturan mengenai pedoman penetapan harga gas bumi melalui pipa perlu dilakukan pembaharuan atau revisi dalam



pedoman penetapan harga dan adanya penetapan Harga Eceran Tertinggi penjualan gas bumi oleh PGN yang mana dari sumur diperolehnya gas bumi pun harus ada penetapan harga maksimal sehingga harga untuk kalangan industri tidak membebankan industri dalam negeri.

